

Einschätzungen der Reformen in der UdSSR und Rußland durch deutsche Experten: von der romantischen Perestrojka bis zur krisenhaften Systemtransformation

Gutnik, Wladimir

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gutnik, W. (1997). *Einschätzungen der Reformen in der UdSSR und Rußland durch deutsche Experten: von der romantischen Perestrojka bis zur krisenhaften Systemtransformation*. (Berichte / BIOst, 8-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42851>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.rrz.uni-koeln.de/extern/biost>

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
1. Einleitung	7
2. Hoffnungen und Illusionen der sowjetischen Perestrojka (1985-1990)	9
3. Der dornenreiche Weg der Systemtransformation (1991-1996)	18
Summary	31

15. Januar 1997

Der Verfasser ist Abteilungsleiter am Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMÉMO) der Rußländischen Akademie der Wissenschaften, Moskau.

Redaktion: Hans-Hermann Höhmann

Übersetzung: Brigitta Godel

Wladimir Gutnik

Einschätzung der Reformen in der UdSSR und Rußland durch deutsche Experten

Von der romantischen Perestrojka bis zur krisenhaften Systemtransformation

Bericht des BIOst Nr. 8/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die in Rußland häufig unterschätzten Verdienste der deutschen ökonomischen "Sowjetologie" und Komparativistik bestehen vor allem in folgendem: Erstens analysierten diese Wissenschaftsbereiche in der sowjetischen Periode die realen Fehler des Wirtschaftsmechanismus und kamen bereits aus diesem Grund zu dem Schluß, daß das System insgesamt ineffizient sei. Zweitens hoben sie die Komplexität des Wandels, die unbedingte Ergänzung der "makroökonomischen Stabilisierung" durch institutionelle Umgestaltungen hervor. Die Arbeiten deutscher Experten können dazu beitragen, daß die russischen Reformer ihre nachlässige Haltung gegenüber den institutionellen Aspekten der Transformation ändern. Dies ist einer der Hauptgedanken der vorliegenden Untersuchung, die auf der Basis von Veröffentlichungen vor allem von Wissenschaftlern des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln, und der Universitäten München und Marburg sowie auch von zahlreichen Gesprächen des Autors mit deutschen Ökonomen in den Jahren 1987-1996 erfolgte.

Ergebnisse

1. Die Kritik deutscher Sowjetologen an der sozialistischen Ökonomie war in der Regel durch begründete Argumente gekennzeichnet und basierte auf seriöser Analyse. Hierzu trug in bestimmtem Maße auch die detaillierte Erforschung der DDR-Wirtschaft bei. Mit anderen Worten, die deutschen Experten fanden reale Fehler des sowjetischen Wirtschaftsmechanismus heraus, analysierten sie und kamen bereits aus diesem Grund zu dem Schluß, daß das System insgesamt ineffizient sei. Eine solche Analyse war jedoch unannehmbar. Die westdeutsche Sowjetologie der Vor-Perestrojka-Periode spielte praktisch keine Rolle für sowjetische Ökonomen und Politiker, um die Entwicklungsprobleme des Landes zu erkennen.
2. Ein besonderes Verdienst der deutschen Experten stellt die These von der unbedingten Ergänzung der "makroökonomischen Stabilisierung" durch institutionelle Umgestaltungen dar. Leider vernachlässigten die russischen Reformer in der ersten Etappe den institutionellen Aspekt der Transformation und verfolgten anstatt interdependenter komplexer Maßnahmen eine punktuelle Politik. Aber in gewissem Maße stimulierten die deutschen

Wissenschaftler die Arbeit der russischen Spezialisten in dieser Richtung. In der nun einsetzenden, hoffentlich kreativen Transformationsperiode können die Ideen der "Ordnungspolitik" nicht nur bei russischen Experten, sondern auch bei russischen Politikern Resonanz finden.

3. Für die Beurteilung der Perestrojka in den Jahren 1988-1990 aus deutscher Sicht war die Verknüpfung von Euphorie und Mißtrauen charakteristisch. Erstere entstand im wesentlichen durch die ungewöhnliche Offenheit (Glasnost), Mißtrauen erzeugte das Fehlen sozialer Kräfte, die zu radikalen Veränderungen in der Lage gewesen wären. Die "Verknöcherung" des sowjetischen politischen Systems galt als Haupthindernis für reale Reformen zur Umwandlung der zentraladministrativen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft.
4. Die Veränderungsversuche der achtziger Jahre wurden von deutschen Wissenschaftlern als "zickzackartig" gekennzeichnet, die Veränderungsstrategie wurde mit "mosaikartig" beschrieben. Aber schon damals stellte man die These von der Notwendigkeit einer *Systempolitik* - Politik zur Veränderung der Struktur und der Funktionen des Wirtschaftssystems - auf. Diese wurde nicht nur durch politische Barrieren behindert, sondern auch durch das Fehlen einer konzeptionellen Durcharbeitung der Wirtschaftsreformen, die Inkonsequenz und mangelnde Interdependenz der unternommenen Schritte sowie die Widersprüchlichkeit einzelner Zielsetzungen und Richtungen der wirtschaftspolitischen Aktivitäten. Gleichzeitig wurde auf die Notwendigkeit einer interdependenten und parallelen Durchführung der Systempolitik - einschließlich auch solcher institutioneller Veränderungen wie Übergang zum Privateigentum und Dezentralisierung der Entscheidungsfindung - sowie einer strukturellen und adäquaten Sozialpolitik hingewiesen.
5. In Diskussionen über den Charakter der russischen Reformen war jedoch die Frage nach der prinzipiellen Wahl (oder, wie W. Eucken seinerzeit sagte, nach der "allgemeinen Entscheidung") am wichtigsten: Garantieren Reformen die Entwicklung zu einer realen Marktwirtschaft, oder bleibt die frühere Wirtschaftsordnung, wenn auch in verbesserter Form, erhalten?
6. Die deutschen Wissenschaftler stellten fest, daß Dezentralisierung auf der Mikroebene ohne Schaffung der notwendigen Rahmen- bzw. institutionellen Voraussetzungen, vor allem des Instituts des Privateigentums, zum Verlust an Lenkbarkeit führe. Sie erkannten die Unzulänglichkeit einer von der Liberalisierung der Unternehmertätigkeit (*Gewerbe-freiheit*) sowie den realen rigiden Budgetbeschränkungen und der realen Markt-, d.h. finanziellen Verantwortung losgelösten Preisliberalisierung jedoch nicht sofort und im vollen Umfang. All dies hätte die Schaffung bestimmter Rahmenbedingungen und Institutionen sowie Spielregeln erfordert - zumindest parallel zur Preisliberalisierung, wenn nicht schon zuvor.
7. Bis heute wurde weder im Osten noch im Westen eine Transformationstheorie ausgearbeitet. Darüber hinaus steht die Frage nach der Notwendigkeit und möglichen Existenz einer solchen Theorie zur Diskussion, da die Veränderungen und der Übergangsprozeß in jedem Land höchst individuellen Charakter tragen. Gleichzeitig schafft die Analyse der

realen Umgestaltungen in Rußland im Vergleich zu den anderen Reformländern eine gute Basis für die Entwicklung einer Transformationstheorie.

8. Die mentalen Besonderheiten der Russinnen und Russen haben sich nicht als eine so große Beschränkung für die Markttransformation erwiesen wie zunächst angenommen. Die deutschen Experten erkannten an, daß russische Unternehmer in unerwartet großer Zahl und erheblich schneller als gedacht aufgetaucht seien, obwohl ihre Qualität zu wünschen übriglasse. Viele sind jedoch der Meinung, daß es bisher leider nicht klar sei, welche "Ordnungskräfte" denn Rußland aus der krisenhafte Lage herausführen sollen. Das Problem bestehe darin, daß die Eliten und mächtigsten sozialen Gruppen eine auf dem Recht begründete Zivilgesellschaft nicht nur nicht aufbauen wollten, sondern - zumindest unter den gegebenen Voraussetzungen - auch nicht könnten. Damit es *oben* zur Schaffung *günstiger* Bedingungen für marktwirtschaftliches Handeln und eine demokratische Gesellschaft kommen könne, sei es erforderlich, sich *unten* des rechtsstaatlichen Bedarfs bewußt zu werden. Hierzu solle die Entwicklung von Instituten wie Vertragsfreiheit, Privateigentum, Unternehmertum, Interessenverbände und die Regionen mit ihren klar zum Ausdruck gebrachten Bestrebungen beitragen. Durch die so entstehende Aktivität und den entsprechenden Druck könne der Staat zu einer Politik gezwungen werden, die den Aufgaben marktwirtschaftlicher Transformation entspreche. Ein solcher Weg zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft und zusammen mit ihr einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung "von unten nach oben" würde eine effiziente, nicht deformierte Transformation gewährleisten, wobei sich die Perspektive dieses Wegs für Rußland als völlig realistisch erweisen könne.
9. Selbst die "radikalen" Reformen der Gajdar-Regierung fanden nicht nur Zustimmung, sondern lösten auch Wachsamkeit aus. Befürchtungen verbanden sich vor allem damit, daß eine unzusammenhängende "Auf-gut-Glück"-Politik zur Bildung eines nicht funktionsfähigen Markts führen könnte, der Strukturfragen vertieft und soziale Probleme verschärft. Dadurch würde die Entwicklung zu einem effizienten Konkurrenzmarkt und einer demokratischen Gesellschaft gebremst, und es entstünden neue Formen des Autoritarismus oder sogar Totalitarismus. Die Situation unmittelbar nach der Preisliberalisierung wurde als "politisches Chaos und institutionelle Anarchie" sowie "Mischung aus Transformations- und makroökonomischem Schock" charakterisiert.
10. Fragen der finanziellen und monetären Stabilisierung waren und sind die wichtigsten Probleme, die die deutschen Forscher verfolgen. Aber nicht weniger Bedeutung maßen sie der Aufgabe der Schaffung effizienter, marktgemäßer Wirtschaftseinheiten bei. In dieser Hinsicht fiel ihre Einschätzung des Privatisierungsprozesses sehr widersprüchlich aus. Verbreitet ist die Auffassung, daß in der ersten Etappe der Staat einfach schnell aus den Betrieben hinausgedrängt werden mußte und eine Primärverteilung des Eigentums durchzuführen war; erst danach, in der zweiten Etappe, beginne der - teilweise spontane, teilweise gelenkte - Prozeß der Umverteilung des Eigentums, in dem auch effiziente Eigentümer und Investoren gefunden werden sollen. Andere stellen fest, daß sich der Privatisierungsprozeß hauptsächlich an der Kapitalausstattung der Großbetriebe orientieren müsse.

Aus dem Verkauf der Aktien hätten die Unternehmen in der ersten Etappe praktisch überhaupt keine Einnahmen erhalten, denn mit den Privatisierungsgewinnen sollte das Haushaltsloch wenigstens teilweise gestopft werden. Insgesamt wird die Privatisierung, die bisher wenig zur Sanierung der Produktion und Umstrukturierung beiträgt, als vorwiegend formal bewertet, was der Realität entspricht.

11. Die in vielem richtigen Einschätzungen der deutschen Experten berücksichtigen dennoch in unzureichendem Maße, daß andere wirksame Kräfte neben den wirtschaftlich-politischen für Strukturverlagerungen fehlen. Deshalb muß die Transformationspolitik aktiv und vielgestaltig sein. Es ist klar, daß eine Strukturpolitik (Industrie-) zum Scheitern verurteilt ist, wenn sie ihre alte Struktur aufrechtzuerhalten versucht. Aber es steht in ihren Kräften, zum Aufbau einer neuen beizutragen.
12. Heute werden die nicht eindeutigen und vielfach widersprüchlichen Reformeinschätzungen von der unaufgeregten Feststellung der Tatsache abgelöst, daß in Rußland trotz der offensichtlichen Fortsetzung der Reformen noch nicht bald eine funktionsfähige Marktwirtschaft im westlichen Sinne entsteht. Die Chancen sind jedoch auch sehr groß, daß die Anstrengungen vieler - von den russischen Unternehmen bis hin zu den internationalen Wirtschaftsorganisationen - Rußland zu einer effizienten und menschenwürdigen sozialen Marktwirtschaft führen können.

1. Einleitung

Deutschland hielt Rußland in den siebziger und achtziger Jahren nicht für das "Reich des Bösen". Trotz ernsthafter Differenzen in außenpolitischen Fragen und der Unterschiedlichkeit der ökonomischen Systeme entwickelten sich die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Ländern recht erfolgreich. Die Kritik deutscher¹ Sowjetologen an der sozialistischen Ökonomie war in der Regel durch begründete Argumente gekennzeichnet und basierte auf seriöser Analyse. Hierzu trug in bestimmtem Maße auch die detaillierte Erforschung der DDR-Wirtschaft bei. Deshalb nahm die Komparativistik in der Bundesrepublik Deutschland keine Randposition innerhalb der Wirtschaftsforschung ein.

Selbstverständlich erkannten fast alle deutschen Sowjetwissenschaftler (außer den linken "Neomarxisten", die die sowjetische Gesellschaftsordnung ebenfalls sehr scharf kritisierten) das sozialistische Wirtschaftssystem - oder in ihrer Terminologie: die zentraladministrative Wirtschaft - insgesamt nicht an. Aber seine Nichtakzeptanz resultierte aus der kritischen Analyse konkreter Mängel, Störungen und Mißerfolge. Mit anderen Worten, die deutschen Experten fanden reale Fehler des sowjetischen Wirtschaftsmechanismus heraus, analysierten sie und kamen bereits aus diesem Grund zu dem Schluß, daß das System insgesamt ineffizient sei.

Eine solche Analyse hätte sowohl für unsere Wirtschaftswissenschaftler als auch für die politischen und ökonomischen Entscheidungsträger von nicht geringem Nutzen sein können, selbst wenn die allgemeinen Schlußfolgerungen der deutschen Experten für sie unannehmbar waren. Denn es ging nicht nur darum, daß Unbeteiligte die Dinge schärfer sahen (ernsthafte russische Forscher erkannten die Probleme nicht weniger gut als ihre westlichen Kollegen). Genauso wichtig war es, daß die westliche Kritik zu Diskussionen anregte, andere Facetten der bestehenden Probleme sichtbar machte und neue Ansätze zu ihrer Überprüfung herausforderte. In wissenschaftlichen Diskussionen mit den Opponenten des Systems konnten nicht wenige neue Lösungen gefunden werden.

Leider jedoch spielte die westdeutsche Sowjetologie der Vor-Perestrojka-Periode praktisch keine Rolle für sowjetische Ökonomen und Politiker, um die Entwicklungsprobleme des Landes zu erkennen. Offiziell galten Forschungsarbeiten deutscher Experten für sowjetische Wirtschaft als "feindselige Verleumdung", und damit befaßten Wissenschaftlern stellte sich nur die Aufgabe einer "Entlarvung der Lügen". Darüber hinaus konzentrierte sich die maßgebliche inländische Forschung auf Publikationen amerikanischer Sowjetologen - wie auch der amerikanischen Wirtschaftswissenschaft überhaupt -, und zwar sowohl unter dem Aspekt "Entlarvungen" als auch zur Einholung nützlicher Ratschläge.

Die deutschen Sowjetforscher hatten kein Glück. Mit Ausnahme von zwei bis drei Personen waren sie selbst bei hauptamtlichen Kritikern der "bourgeoisen Lehren" unzureichend bekannt. Viele angesehene Analytiker wie z.B. K.P. Hensel blieben ungelesen. Selbst Walter

¹ In diesem Beitrag handelt es sich, wenn von *deutschen* Experten die Rede ist - und wenn kein anderer Vorbehalt gemacht wird -, um *westdeutsche* (und *Westberliner*) Fachleute.

Eucken, der das theoretische Fundament für die Kritik der Zentralverwaltungswirtschaft gelegt hatte, war Professoren der Wirtschaftsfakultäten bis vor kurzem fremd. Das Problem bestand wohl nicht so sehr in der Sprachbarriere als vielmehr darin, daß westdeutsche Forschungsarbeiten über die sozialistische Wirtschaft als Objekt zur "Entlarvung von Lügenmärchen" "ungeeignet" waren: Sie enthielten zu wenig eindeutige Angriffe auf die sowjetische Realität, und die Analysen waren für unsere Kritiker zu tiefgehend und fundiert. "Entlarvende" Repliken erwiesen sich als höchst arbeitsintensiv, wenn sie manche nicht gar überforderten.

Dennoch gab es kurz vor der Perestrojka selbst in seriösen Studien deutscher Fachleute für sowjetische Wirtschaft so manche propagandistische Klischees und Irrtümer. Es kam vor, daß Fakten aufgebauscht oder Einzelercheinungen verallgemeinert wurden (so wurde z.B. behauptet, Parteimitglieder gehörten der privilegierten Schicht an, die real Eigentum besitze, oder die totale Planung erlaube keine Entscheidung ohne Befehl von oben). Aber nur in Einzelfällen war dies auf den Charakter des Auftrags oder die Gewissenlosigkeit eines Autors/einer Autorin ("Verleumdung um jeden Preis!") zurückzuführen. Üblicherweise entstanden - und entstehen - die genannten Beurteilungsfehler vielmehr aufgrund mangelnder Kenntnisse der Wirklichkeit der sowjetischen und russischen Wirtschaft und Gesellschaft. Fehler dieser Art sind bei einer Betrachtung von außen unvermeidlich: Denn sogar wenn man sich im Land selbst befindet, ist es unmöglich, alle Nuancen und Winkelzüge des Wirtschaftsmechanismus zu verstehen, sofern man nicht unmittelbar mit ihm in Berührung kommt.

Die deutschen Experten haben jedoch mit den Veränderungen der sowjetischen und danach der russischen Gesellschaft eine bemerkenswerte Entwicklung durchgemacht. Sie verzichteten nach und nach auf oberflächliche Erklärungen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten und des Tempos der Transformation, sie verließen sich nicht auf einen abstrakt-formalistischen Ansatz und betrachteten die Gesamtheit der den Verlauf der Wirtschaftsreformen beeinflussenden, in einer Wechselbeziehung zueinander stehenden Faktoren detaillierter.

Ein besonderes Verdienst der meisten gegenwärtigen deutschen Spezialisten für russische Reformen besteht in der Hervorhebung der Komplexität des Wandels, der unbedingten Ergänzung der "makroökonomischen Stabilisierung" durch institutionelle Umgestaltungen. Leider vernachlässigten die russischen Reformer in der ersten Etappe den institutionellen Aspekt der Transformation und verfolgten anstatt interdependenter komplexer Maßnahmen eine punktuelle Politik. Möglicherweise war der Weg bis zu einer Veränderung der Institutionen, die viel Zeit gebraucht hätte, zu weit. Aber wie dem auch sei, die Empfehlungen deutscher Experten wurden an der politischen Börse Rußlands nicht notiert. Mehr noch, die "Sowjetologie" galt als aussterbend, und die "Ratschläge" der Spezialisten für Transformationsprobleme wurden für überflüssig gehalten.

Im übrigen war die Begeisterung für monetaristische Rezepte in der ersten Etappe der russischen Reformen offenbar unumgänglich. Die Erkenntnis der "Interdependenz der Ordnungen" sowie der Notwendigkeit, eine für Deutschland charakteristische "Wirtschaftsordnungspoli-

tik" durchzuführen, konnte selbst von den besten Verfechtern des Modells der sozialen Marktwirtschaft nicht bewirkt werden, solange sich ihre Dringlichkeit im Wirtschaftsleben selbst noch nicht zeigte. Der (relative) Mißerfolg der Mission des wichtigsten deutschen Wirtschaftsberaters bei der Regierung der Rußländischen Föderation, Wolfgang Karttes, war in erheblichem Maße dadurch bedingt, daß der Boden für seine Ratschläge überhaupt nicht bereitet war.² Und er führt die Vorrangstellung amerikanischer Berater während der Amtszeit Gajdars sowohl auf die Bekanntschaft der Intellektuellen in dieser Regierung überwiegend mit amerikanischen Doktrinen - und ihre Begeisterung dafür - als auch auf den psychologischen Drang zur "amerikanischen Lebensweise" und den Wunsch zurück, nach dem Kommunismus keinen "dritten Weg" einzuschlagen, sondern einen Kapitalismus "reinsten Wassers" aufzubauen. Freilich ist wohl auch "Berechnung" nicht ausgeschlossen: Von den Amerikanern war erheblich mehr Geld zu erwarten - für die Wirtschaft, versteht sich.

Nach der stürmischen und bis zu einem gewissen Grad unberechenbaren Liberalisierungswelle - die für die Dezentralisierung des Wirtschaftssystems dennoch nützlich war - sowie der darauffolgenden "krisenhaften Stabilisierung" muß nun eine Zeit kreativen Schaffens einsetzen. Unter diesen Bedingungen können die Ideen der "Ordnungspolitik" nicht nur bei russischen Wirtschaftsexperten, sondern auch Politikern Resonanz finden. Um so wichtiger ist es, den Analysen deutscher Rußlandspezialisten mit Aufmerksamkeit zu begegnen.

Im folgenden sollen Einschätzungen der Gorbatschowschen Perestrojka-Periode in der UdSSR und der Marktreformen im neuen Rußland durch deutsche Wirtschaftswissenschaftler/-innen miteinander verglichen werden. Viele Schlußfolgerungen gehen jedoch über den strengen chronologischen Rahmen hinaus, überschneiden sich und bilden ein in Entwicklung begriffenes Ganzes.

2. Hoffnungen und Illusionen der sowjetischen Perestrojka (1985-1990)

Vor 1985 dachten fast alle deutschen Experten nicht einmal an die Möglichkeit radikaler Systemreformen in der UdSSR. Selbst der weithin bekanntgewordene, in der Zeitschrift "Osteuropa" rasch publizierte Bericht von Tatjana Saslawskaja (1983) wurde als "dissidentisch" eingestuft und würde von der politischen Führung wohl unweigerlich zurückgewiesen werden. Die nach heutigem Maßstab bescheidenen Schlußfolgerungen dieser Studie über die Ineffizienz des sowjetischen Wirtschaftssystems, die von deutschen Experten völlig unterstützt wurden, galten aufgrund der Stabilität des politischen Systems als in der Praxis nicht zu realisieren.

Die sowjetische Wirtschaftsordnung sei prinzipiell nicht reformierbar, da echte Neugestaltungen im Rahmen des bestehenden politischen Systems unmöglich wären. Reale Kräfte aber, die dieses System verändern könnten, gäbe es nicht aufgrund seines totalitären Charakters. Diese Tendenz herrschte im Urteil deutscher "Sowjetologen" sowohl kurz vor der Perestrojka

² Näheres zu den Arbeitserfahrungen W. Karttes als Wirtschaftsberater der russischen Regierung in: W. Kartte, Aufbruch zum Markt, Hamburg 1995.

als auch in ihrer ersten Etappe (bis Ende 1987) vor. Die Veränderung einzelner Faktoren zur *Vervollkommenung* des Systems - nicht aber zu seinem Wandel - wurde zugelassen, obwohl bereits damals völlig begründete Zweifel daran auftauchten, ob die neuen Elemente im alten Milieu funktionsfähig sein könnten.

Von Ende 1987 an und besonders 1988 wurde jedoch immer häufiger die Möglichkeit einer radikalen Wirtschaftsreform geäußert, die wahrscheinlich parallel zu den politischen Veränderungen, aber schneller als diese verlaufen würde. Hierbei wurde ständig betont, daß die Perestrojka, wenn eine konservative bürokratische Schicht die Oberhand gewinne, rasch wieder abklingen würde.

In den Jahren 1988-1990 war man in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Perestrojka ziemlich euphorisch eingestellt, da ein derartiger Wandel völlig unerwartet kam. Es gab im übrigen auch skeptische Stimmen, und 1990/91 machte sich eine höchst pessimistische, ja fast Alarmstimmung breit, die sich nach Ablehnung der marktwirtschaftlichen Vorschläge des Schatalin-Jawlinskij-Programms durch die Zunahme des totalen wirtschaftlichen Defizits verschärfte.³ Erst Mitte der neunziger Jahre jedoch offenbarten sich Undurchdacht-heit, mangelnde Vorbereitung und Chaos der Perestrojka, die, nach den Worten des Marburger Ökonomen R. Peterhoff, die "Reparatur einer hoffnungslosen Ruine"⁴ darstellte.

Ende der achtziger Jahre aber war die Einstellung zur Perestrojka äußerst heterogen, und deutsche Wissenschaftler stellten das Fehlen eines "leistungsfähigen Paradigmas"⁵ zur Analyse der beginnenden Transformation fest. Unterschiede waren nicht nur zwischen einzelnen Experten/-innen, sondern auch in den Ansichten ein- und derselben Person innerhalb von zwei bis drei Jahren zu beobachten. So bewertete G. Seidenstecher vom Kölner Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) die Chancen der Perestrojka eben aufgrund der mangelnden Komplexität und Inkonsequenz der Wirtschaftspolitik insgesamt als pessimistisch, obwohl sie auch die Möglichkeit gewisser Verbesserungen in der Wirtschaft einräumte. Dagegen sah einer der führenden Experten für sowjetische/russische Wirtschaft desselben Instituts, R. Götz, bereits 1987 die Möglichkeit radikaler Reformen, wobei er sich allerdings bewußt war, daß der Widerstand gegen sie von seiten der politischen und wirtschaftlichen Nomenklatur gewaltig sein wird. Bei aller Inkonsequenz der Perestrojka war die Situation seiner Meinung nach nicht hoffnungslos, obwohl sie auch nicht automatisch Erfolg garantiere. Insgesamt sah er jedoch keinen Grund zur Dramatisierung des Perestrojka-Prozesses: Alles entwickle sich *normal*.

Vorsichtiger Optimismus war für einen der Leiter des Osteuropainstituts in München, H. Clement, charakteristisch. Aber nicht so sehr die Schwierigkeiten der Reformen als viel-

³ Vgl. z.B. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst), Köln, (Hrsg.), Sowjetunion 1990/91. Krise, Zerfall, Neuorientierung, München 1991.

⁴ R. Peterhoff, *Rossija v poiske novogo chozjajstvennogo porjadka*, in: *Cel' - rynočnoe chozjajstvo: chozjajstvo i obščestvo v processe perechoda ot plana k rynku*, Moskau 1996, S. 101.

⁵ H.-H. Höhmann, *Sowjetische Wirtschaft unter Gorbatschow: Auf der Suche nach neuem Profil*, in: BIOst (Hrsg.), *Sowjetunion 1986/87. Ereignisse, Probleme, Perspektiven*, München 1987, S. 114.

mehr die objektiven wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen, unter denen sie durchgeführt werden mußten, dämpften diesen Optimismus später erheblich.

Am beeindruckendsten war der Positionswandel des ältesten Sowjetologen der Bundesrepublik Deutschland, Professor B. Meissners, in den Jahren 1987-1988. Nach dem XXVII. Parteitag der KPdSU bekräftigte er in seinen Arbeiten, daß keinerlei "entscheidende Wende", keine wirkliche Kursveränderung stattfinde und die Erklärungen Gorbatschows nicht mehr als ein Propagandatricks seien.⁶ Sein Hauptargument lief darauf hinaus, daß die herrschende Parteionomenklatur nicht nur keinen Verlust, sondern auch keine Schwächung ihrer Macht zulasse. Alle Versuche zur Vervollkommenung des Wirtschaftsmechanismus wurden für ergebnislos erklärt, wenn die "führende Rolle der Partei" aufrechterhalten würde.

Aber bereits ein Jahr später, im Jahre 1988, erkannte B. Meissner die prinzipielle Möglichkeit erfolgreicher und inhaltlicher Reformen unter bestimmten Voraussetzungen an: konsequente Demokratisierung von Partei und Gesellschaft sowie Überwindung des konservativen Widerstands.⁷

Die "Verknöcherung" des sowjetischen politischen Systems erschien so als Haupthindernis für reale Reformen zur Umwandlung der zentraladministrativen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft. Ausgesprochen ökonomische Fragen wurden damals, wenn überhaupt, als zweitrangig oder als von politischen Problemen hervorgerufen betrachtet (z.B. Frage des Privateigentums und des freien Wettbewerbs). In jener Zeit war, häufig undeutlich, die Erwartung sehr rascher Veränderungen hin zu Marktwirtschaft und demokratischer Gesellschaft zu spüren, wenn Barrieren wie KPdSU und KGB beseitigt würden. Reformen "innerhalb des Systems" könnten dagegen nach Meinung von B. Meissner, A. Schüller, H.-H. Höhmann, A. Buchholz u.a. keinen wesentlichen Durchbruch (in Richtung Markt und Demokratie) gewährleisten.⁸

Unter der Annahme jedoch, daß die Reformen zumindest in der ersten, ziemlich langen Etappe unweigerlich unter den Bedingungen der uneingeschränkten Macht der KPdSU und im Rahmen der bestehenden Ordnung verlaufen würden, begannen viele Experten, die zukünftige Wirtschaftsordnung der UdSSR als "gemischte Wirtschaft" zu charakterisieren, in der sich verschiedene Eigentumsformen und unterschiedliche Regulierungsmechanismen miteinander verbinden. Im Gegensatz zur Anwendung dieses Begriffs auf westliche Länder erhielt die "gemischte Wirtschaft" im zu reformierenden sowjetischen System hierbei in der Regel eine negative Färbung. Wenn B. Meissner, H. Clement und R. Götz die "mosaikartige Strategie" der frühen Gorbatschow-Periode als eine zwar kompromißhafte, aber dennoch realistische Politik bezeichneten, so gab einer der Abteilungsleiter des BIOst, H.-H. Höhmann, dem Begriff "gemischte Wirtschaft" unter den Bedingungen der UdSSR einen eindeutig negativen Sinn.

⁶ B. Meissner, Das Aktionsprogramm Gorbatschows, Köln 1987, S. 25, 29 u.a.

⁷ Vgl. B. Meissner., Die Sowjetunion im Umbruch, Stuttgart 1988.

⁸ Vgl. z.B. Osteuropa, 8,9/1986, S. 594, 623; 10/1986, S. 861; 9/1987, S. 687; 11/1987, S. 815 u.a.

Nach seinen Worten sind in einer solchen Wirtschaft "systemimmanente und selektive Reformbestrebungen" mit "reaktionär-repressiven Zügen"⁹ verbunden. Eine "gemischte Wirtschaft" setze auch "gemischte" Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs-, Struktur- und Prozeßpolitik sowie in der "Systempolitik" (d.h. der Politik systemischer Veränderungen) voraus. "Damit wird im Prinzip die Linie der Vergangenheit fortgesetzt, doch wird betont, daß die Maßnahmen der verschiedenen Bereiche nunmehr zu einem 'ganzheitlichen System' von Maßnahmen zusammengefaßt werden müßten, die besser aufeinander abgestimmt sind als in der Vergangenheit."¹⁰ Später, als das "Programm der geplanten Marktwirtschaft" auftauchte, fand die Kritik einer solchen "Mischung" nicht nur große Verbreitung, sondern sie wurde auch konkreter: Nicht einfach alte und neue Elemente wurden für unvereinbar erklärt, sondern auch Formen der "zentraladministrativen" und der "Markt"-Wirtschaft.

Sowohl dem Perestrojka-Prozeß als auch den nachfolgenden Reformen fehlten Geschlossenheit, Konsequenz und Interdependenz der wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen. Andererseits dachte der offensichtlich nach dem Prinzip der "Interdependenz der Ordnungen" ausgebildete Professor aus Köln, als er von dem "ganzheitlichen System" sprach, zu gut von unseren Reformern, die sich angeblich mit einer interdependenten Politik auseinandergesetzt hätten. Sie aber wurden nach einem völlig anderen Prinzip erzogen, nämlich nach demjenigen des "Hauptkettenglieds".

Es ist interessant, daß der Autor dieses Artikels am Ende der achtziger Jahre nicht mit der negativen Bewertung der "gemischten Wirtschaft" einverstanden war. Er stellte fest, daß bei aller Widersprüchlichkeit in bezug auf die Verknüpfung verschiedenartiger Elemente des Alten und des Neuen in der gegenwärtigen Reformetappe nicht die "Angleichung der Formen", nicht ihre Einheitlichkeit anzustreben sei. Im Gegenteil: Die Vielfalt sozioökonomischer Formen und Beziehungen müsse für das neue System charakteristisch sein.

Die Reformen zu Beginn der neunziger Jahre zeigten jedoch, daß sich die harmonische Vielfalt nicht einstellt, sondern statt dessen Unvereinbarkeit und sogar Konfliktträchtigkeit einzelner Formen zunehmen. Dabei ermöglichte es die Mimikry der alten Elemente (z.B. Umbenennung von Zweigministerien in Konzerne oder von Handelsbetrieben auf städtischer und Bezirksebene in GmbHs und AGs) nicht, das Verhältnis von Alt und Neu exakt zu bewerten. All dies führte den Autor zu der etwas verspäteten Schlußfolgerung, daß die Einschätzung Höhmans hinsichtlich der "gemischten Wirtschaft" rechtmäßig war: Verschiedene Elemente sind zulässig, aber nur dann, wenn es ein einheitliches Systemgerüst gibt und diese Elemente die "Basiskonfiguration" nicht zerstören, sondern nur ergänzen. Wie erstaunlich es auch immer sein mag, aber gleichzeitig änderte Höhmann seine Einstellung zur "gemischten Wirtschaft" grundlegend, indem er sie als richtige Methode für eine schrittweise Transformation betrachtete und den polnischen Aphoristiker S.J. Lec zitierte: "Was hinkt, geht" (so z.B. auf einem Symposium in Berlin im März 1993).

⁹ H.-H. Höhmann, Triebkräfte, Tendenzen und Grenzen wirtschaftspolitischer Wandlungen in der Sowjetunion unter Michail S. Gorbatschow, in: Haus Rissen. Rissener Jahrbuch 1986/87, Hamburg o.J., o.S.

¹⁰ H.-H. Höhmann, Sowjetische Wirtschaft, a.a.O., S. 128.

Ende der achtziger Jahre verbanden sich optimistische Beurteilungen der Umwälzungen in der UdSSR nicht mit dem realen, bereits vollzogenen Wandel, sondern mit der "eindeutigen Ablehnung" der bestehenden Ordnung und dem Wunsch nach weiterer Veränderung. Ohne näher auf das Thema einzugehen, ist festzustellen, daß deutsche Wissenschaftler wie auch Unternehmer die bereits 1986 einsetzende Liberalisierung des sowjetischen Außenhandels anfangs mit Begeisterung aufnahmen: Dies war der erste Bereich, in dem wirkliche Veränderungen spürbar wurden.

Die Liberalisierung des Außenhandels wurde nicht nur als Faktor einer "offenen Gesellschaft" begrüßt, sondern auch als wichtige Voraussetzung für eine Intensivierung der sowjetisch-deutschen Wirtschaftskooperation. Das erste Gemeinschaftsunternehmen, HOMATEK, wurde hierbei zu einem Symbol des Durchbruchs. Aber leider verebbte dieser Enthusiasmus Anfang der neunziger Jahre, und die Amerikaner verdrängten deutsche Firmen von ihrer führenden Joint-ventures-Position. Dasselbe HOMATEK-Unternehmen verwandelte sich so in ein Symbol politischer Zurschaustellung und ökonomischer Irrationalität.

Die Veränderungsversuche der achtziger Jahre wurden von deutschen Wissenschaftlern als "zickzackartig" gekennzeichnet. Es gab die Meinung, die Machtorgane in der UdSSR wären zu nicht mehr als zu Experimenten in einzelnen Bereichen bereit. Gleichzeitig setzte schon damals die breite Verwendung des Begriffs *Systempolitik* - eine Politik zur Veränderung der Struktur und der Funktionen des Wirtschaftssystems¹¹ - ein. Dies bedeutete eine vorsichtige Anerkennung der Möglichkeit qualitativer Systemveränderungen in der UdSSR, die unter günstigen Umständen zu einer grundlegend anderen Ordnung führen könnten.

Das Phänomen "Systempolitik" im Rahmen der sowjetischen Wirtschaftspolitik untersuchte der Kölner Ökonom R. Götz (Götz-Coenenberg) als einer der ersten. Er stellte fünf Bereiche heraus, in denen Maßnahmen durchgeführt werden, deren Gesamtheit die "Systempolitik" darstellt: Organisation der Wirtschaftsverwaltung auf überbetrieblicher Ebene, überbetriebliche Planung, Gestaltung innerbetrieblicher Zielsetzungen und Anreizsysteme, Regelung planungsfreier Bereiche und von Fragen der Eigentumsordnung sowie Demokratisierung der Wirtschaftslenkung.¹² In realistischer Einschätzung des Zustands der Wirtschaft, den Gorbatschow geerbt hatte, war Götz weit davon entfernt, "radikale Reformen" zu prophezeien (oder vorzuschlagen). Die beste Entwicklungsvariante sah er in der kontinuierlichen Verwirklichung immer neuer Reformschritte innerhalb vieler Jahre.

Sowohl Höhmann als auch insbesondere Götz unterstrichen nachdrücklich die Notwendigkeit komplexer Umgestaltungen unter Einbeziehung aller Bereiche (in dieser Hinsicht überschätzten sie etwas die Überlegungen der sowjetischen Führung und sogar unserer Ökonomen). Sie stellten im übrigen, neben anderen "Sowjetologen", das Fehlen einer konzeptuellen Durcharbeitung der Wirtschaftsreformen, die Inkonsequenz und mangelnde Interdependenz der unternommenen Schritte sowie die Widersprüchlichkeit einzelner Zielsetzungen und Richtungen

¹¹ Vgl. z.B. ebenda, S. 128-130; R. Götz-Coenenberg, Ansätze und Probleme der sowjetischen Systempolitik unter Gorbatschow, in: BIOst (Hrsg.), Sowjetunion 1986/87, a.a.O., S. 176 ff.

¹² R. Götz-Coenenberg, ebenda.

der wirtschaftspolitischen Aktivitäten fest (vor allem Götz betonte von Anfang an die Unvereinbarkeit der Aufgaben der Beschleunigung mit denjenigen der Systemtransformation).¹³ Aber noch wichtiger war der beharrliche Hinweis der genannten Autoren auf die Notwendigkeit einer interdependenten und parallelen Systempolitik - einschließlich auch solcher institutioneller Veränderungen wie Übergang zum Privateigentum und Dezentralisierung der Entscheidungsfindung - sowie einer strukturellen und adäquaten Sozialpolitik.

Gleichzeitig wurde folgender Widerspruch hervorgehoben: "Das Investitions- und Technologieprogramm steht mit dem Reformprogramm in Konkurrenz: Systemreformen werden erschwert, wenn gleichzeitig mit Hochdruck produziert und investiert werden soll. Andererseits erhöht ein in 'alter' Weise mit mehr Arbeits- und Kapitaleinsatz erzielter Wachstumsschub das Prestige der politischen Führung, die dann unbequeme und umstrittene Reformen leichter durchführen kann."¹⁴ Möglicherweise hat R. Götz einmal ernsthaft angenommen, daß die Verwirklichung radikaler Reformen vor dem Hintergrund eines Produktionsrückgangs und der Verarmung der Bevölkerung völlig undenkbar sei. Später ging das dem "500-Tage-Programm" Schatalins und Jawlinskijs entgegengesetzte berühmte "Ryshkow-Abalkin-Programm" ebenfalls davon aus, daß - insgesamt notwendige - radikale Marktreformen nach einer dreijährigen Periode ökonomischer, vor allem finanzieller Stabilisierung unter Bedingungen wirtschaftlichen Wachstums zu starten seien. Erst gegen Ende 1991 wurde klar, daß "mehr Arbeits- und Kapitaleinsatz" bereits nicht mehr möglich war.

Unter Berücksichtigung der schwerfälligen und unrationellen Struktur der sowjetischen Volkswirtschaft unterstrich R. Götz dennoch von Beginn der Reformen an die Notwendigkeit struktureller Umgestaltungen, um nachfolgenden Veränderungen zum Erfolg zu verhelfen. Offensichtlich betrachtete er selbst die Gefahr bürokratischer Verzerrungen bei der Festsetzung von Prioritäten für die Strukturverlagerungen, wovon viele deutsche Experten warnten, als geringeres Übel als die Beibehaltung der alten Produktionsstruktur, bei der sich Marktmechanismen als untauglich erweisen. Eine solche Vorstellung wurde damals auch unter russischen Spezialisten diskutiert, bekanntlich haben aber die Anhänger spontaner Strukturverlagerungen unter dem Einfluß monetärer und Preishebel die Oberhand gewonnen.

Es ist festzustellen, daß die Idee der Notwendigkeit einer Umstrukturierung bei weitem nicht von allen wichtigen deutschen Ökonomen unterstützt wurde. Es ist sogar möglich, daß die

¹³ R. Götz-Coenenberg, ebenda, S.183 f.; R. Götz-Coenenberg, Manager gegen Bürokraten, in: M. Mommsen/H.-H. Schröder (Hrsg.), Gorbatschows Revolution von oben, Frankfurt 1987, S. 172; B. Meissner, Die KPdSU zwischen Stagnation und Reform, in: Osteuropa, 8,9/1986, S. 594; H.-H. Höhmann, Sowjetische Wirtschaft, a.a.O., S. 130. Es ist erwähnenswert, daß Akademiemitglied A. Ančiškin als einer der ersten auf die Widersprüchlichkeit der Aufgaben einer Beschleunigung des Wachstumstempos und qualitativer Strukturveränderungen hinwies. Da er die Notwendigkeit begriff, die für die Gesellschaft annehmbarste Verbindung von Wachstumspolitik und Strukturwandel zu finden, gab er (wie auch eine Reihe anderer russischer Ökonomen) dennoch letzterem den Vorzug.

¹⁴ R. Götz-Coenenberg, Manager gegen Bürokraten, a.a.O., S. 162. In einer anderen Arbeit hatte Götz festgestellt, daß "...hohe Produktionsziele sich eben am leichtesten mit den alten Methoden und Produkten sowie innerhalb der alten Strukturen erreichen [lassen]" (R. Götz-Coenenberg, Ansätze und Probleme, a.a.O., S. 183.)

meisten von ihnen diese Vorstellung für zerstörerisch hielten und der Variante zuneigten, die später - und von ihren Ratschlägen unabhängig - von der Gajdar-Regierung realisiert wurde. Die Gegner struktureller Umgestaltungen großen Umfangs bezogen sich nicht nur - und nicht so sehr - auf deren mehr als langfristigen Charakter (was völlig gerechtfertigt ist), sondern auch auf die Unmöglichkeit, bei nicht vorhandenen Marktindikatoren festzulegen, welche Veränderungen in der Zweig- und/oder Regionalstruktur denn notwendig und rational sind. Deshalb mußten ihrer Meinung nach zunächst wenigstens einige der wichtigsten Marktmechanismen in Gang gesetzt werden. Erst danach sollte eine Anpassung an den durch diese Mechanismen bewirkten Strukturwandel erfolgen.

So erklärte Ch. Watrin, Professor an der Kölner Universität, in einem Gespräch mit dem Autor im Jahre 1988 völlig bestimmt, in der sowjetischen Wirtschaft seien nur zwei radikale Maßnahmen zu verwirklichen: Festsetzung freier (Markt-)Preisbildung und Einführung der Konvertibilität des Rubels - alles übrige würde sich automatisch ändern. Bereits 1992/93 wandelte sich allerdings die Position Watrins. Er äußerte sich äußerst negativ über die aus dem Kontext der Wirtschaftswirklichkeit herausgerissenen "radikalen" Umgestaltungen (z.B. Preisliberalisierung ohne elementare, wettbewerbssichernde Maßnahmen oder Privatisierung ohne Schaffung des Instituts der Vermögenshaftung).

Es ist nicht ausgeschlossen, daß das Bekanntwerden mit der Realität der neuen Bundesländer nach der Vereinigung Deutschlands diese Haltungsänderung beeinflusste. Es zeigte sich, daß die Einführung neuer Preise und einer neuen, sehr harten Währung die rasche Umwandlung der Kommandowirtschaft der ehemaligen DDR in eine soziale Marktwirtschaft keineswegs garantierte: Erforderlich waren eine teure Sanierung der meisten Betriebe im östlichen Teil des Landes, eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur, ungeheure Ausgaben für den Ausbau der Infrastruktur (oder die Schaffung einer neuen), der Lösung sozialer Probleme usw.

Trotzdem waren viele bedeutende deutsche Wissenschaftler (z.B. G. Giersch, A. Schüller) auch zu Beginn der neunziger Jahre gegenüber der Perspektive einer besonderen Strukturpolitik des russischen Staates sehr negativ eingestellt; sie waren der Meinung, die neue Struktur werde unter dem Druck der Lobbys deformiert und entspreche den Anforderungen des Markts nicht. Darüber hinaus sei die Strukturpolitik unter den realen russischen Verhältnissen bewußt zur staatlichen Unterstützung von Verlustbetrieben sowie wenig rentablen und auf dem Weltmarkt nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen verurteilt.

Die mangelnde Bereitschaft der Machtorgane der UdSSR und danach auch Rußlands, eine radikale Sanierung der Wirtschaft zu betreiben, u.a. ebenfalls durch die dem Markt eingeräumte Möglichkeit, ineffiziente Betriebe "auszusondern", legten deutsche Experten anfangs als Wunsch nach Aufrechterhaltung und Vergrößerung des Produktionspotentials aus. Später wurde klar, daß eine radikale Sanierung mit kolossalen und höchst schmerzhaften sozialen Problemen verbunden ist, deren Lösung bis heute nicht gefunden wurde. (Deutsche Wissenschaftler weisen gerne auf die unvernünftige Unterstützung der russischen Kohleindustrie durch den Staat hin, aber bisher konnte noch niemand konkret sagen, woher das Geld für die Schließung Hunderter von Gruben und die Umsiedlung Hunderttausender von Menschen zu nehmen sei.)

In Diskussionen über den Charakter der russischen Reformen war jedoch die Frage nach der prinzipiellen Wahl (oder, wie W. Eucken seinerzeit sagte, nach der "allgemeinen Entscheidung") am wichtigsten: Garantieren Reformen die Entwicklung zu einer realen Marktwirtschaft, oder bleibt die frühere Wirtschaftsordnung, wenn auch in verbesserter Form, erhalten?

Praktisch alle deutschen Ökonomen bekräftigten Ende der achtziger Jahre, nur der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung bedeute eine echte Wirtschaftsreform in der UdSSR. Ohne Markt sei nur eine technokratische Modernisierung möglich, die das System vielleicht unterstütze, aber keinesfalls seine Effizienz steigern.¹⁵

Die Krise, die sich in der UdSSR 1990 völlig klar zeigte und eindeutig als Krise des sowjetischen Systems der Wirtschaftslenkung definiert wurde, war für deutsche Wissenschaftler höchst wichtig: sowohl als Argument zugunsten einer schnellstmöglichen Entscheidung für den Übergang zur Marktwirtschaft als auch als Beweis dafür, daß die Marktreformen noch nicht begonnen haben.

Die 1990 entstandene Situation wurde schon damals nicht einfach als Krise, sondern als "teilweiser Zusammenbruch" charakterisiert, der sich zu einer völligen Katastrophe auszuwachsen drohte. Anstatt mit Systemreformen beschäftigte sich die Regierung mit der "Lenkung unter Notstandsbedingungen", d.h. mit Maßnahmen zur Beseitigung der Notlage.¹⁶ Nach Höhmann lagen die Gründe hierfür sowohl in den vergangenen Jahrzehnten ineffizienter planmäßiger Leitung als auch in den wirtschaftspolitischen Fehlern der letzten Jahre. Das im Verlauf der Frühindustrialisierung relativ funktionsfähige zentraladministrative System habe mit der Komplizierung der Wirtschaftsstruktur und der Herausbildung von Elementen einer postindustriellen Gesellschaft seine zunehmende Schwäche offenbart. Aber auch die fehlerhafte Politik der Perestrojka, vor allem das Modernisierungsprogramm auf der Basis einer prioritären Entwicklung des Maschinenbaus, war nach Meinung Höhmanns nicht der letzte Faktor, der die Krise 1990/91 vertieft habe. Später erklärte Höhmann die Ungenauigkeit der westlichen Analyse der Reformen in der UdSSR und des Zusammenbruchs der sozialistischen Ordnung insbesondere damit, daß die Theorie der zentraladministrativen Wirtschaft den Eindruck weitgehender Systemstabilität vermittelt habe.¹⁷

In diesem Zusammenhang ist eine andere Wende interessant: Die Konzentration der Reformbemühungen "auf das wichtigste Produktionsglied", den Betrieb, die 1987/88 die höchste Zustimmung einer Reihe von Sowjetologen (besonders B. Meissners) gefunden hatte, wurde nun von Höhmann als Widersprüchlichkeit, Einseitigkeit und Unvollständigkeit der Reformen

¹⁵ Vgl. H.-H. Höhmann, "Sozialökonomische Beschleunigung" - aber wie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15/1986, S. 18, 23; H. Maier, *Innovation oder Stagnation*, Köln 1987, S. 230; ders., *Zäher Kampf um die Macht*, in: *Die Zeit*, 14. 9.1987.

¹⁶ Vgl. H.-H. Höhmann, *Sowjetische Wirtschaft 1990/91: Krise und Notstandsregiment statt Systemwechsel*, in: *BIOst* (Hrsg.), *Sowjetunion 1990/91*, a.a.O., S. 135 ff.

¹⁷ Vgl. H.-H. Höhmann, *Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation*, in: *BIOst* (Hrsg.), *Zwischen Krise und Konsolidierung: Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas*, München 1995, S. 189 f.

gewertet.¹⁸ Die Dezentralisierung auf der Mikroebene ohne Schaffung der notwendigen Rahmen- bzw. institutionellen Voraussetzungen, vor allem des Instituts des Privateigentums, habe zum Verlust an Lenkbarkeit geführt. Unter diesen Bedingungen hätten nicht die entstehenden Marktelemente, sondern die wiederauflebende Wirtschaftsbürokratie die günstigsten Chancen gehabt.

Der Kampf zwischen den Anhängern entschlossener und tiefgehender Marktreformen einerseits und den Parteigängern einer "geplanten Marktwirtschaft" bei Vorherrschen regulierender Elemente andererseits ließ den Mut der deutschen Experten sinken, besonders nach Ablehnung des wenn auch nicht idealen und hinsichtlich der Fristen unrealistischen, so doch komplexen und wirklich marktorientierten "500 Tage"-Programms. Sieht man von dieser Ziffer ab und faßt sie lediglich als schrille Losung auf, dann löste das Schatalin-Jawlinskij-Programm bei den deutschen Ökonomen von der inhaltlichen Seite her praktisch keinerlei kritische Bemerkungen aus: Es war ein gewisser "marktwirtschaftlicher Lichtstrahl" im dunklen Reich der zerfallenden sowjetischen Ökonomie. Die Kompromisse und "Banknoten-Preis"-Experimente Ministerpräsident Pawlows wurden dagegen als "Rückwärtswende" bewertet.¹⁹

Die drastische Verschärfung der Krise 1990/91 kennzeichnete nicht nur die Widerstandskraft des Systems gegenüber radikalen Reformen, sondern überzeugte die deutschen Wissenschaftler auch von der Unausweichlichkeit einer marktwirtschaftlichen Transformation als des einzigen Auswegs aus der entstandenen Lage.

Der Übergang zum Markt war durchaus nicht als einfache Preisliberalisierung, sondern als Dezentralisierung wirtschaftlicher Entscheidungsfindung (dezentralisierte Preisbildung unter dem Einfluß von Angebot und Nachfrage ist nur ein Teil dieser allgemeinen Aufgabe), freier Marktzugang und -austritt (nicht nur freiwillig, sondern auch durch Bankrott) sowie Gewinnorientierung als wichtigstes Erfolgskriterium der Unternehmen gedacht. Eigentlich müßten freie Preise Produkt der Entwicklung des Wettbewerbs freier Wirtschaftssubjekte sein, obwohl selbstverständlich auch ein besonderer Akt zur Beseitigung der administrativ regulierten Preise erforderlich war.

Es ist charakteristisch, daß fast bis 1990 von einer Privatisierung der Staatsbetriebe kaum die Rede war (wohl aber von den Vorzügen und der Notwendigkeit des Privateigentums). Offensichtlich gingen die deutschen Experten davon aus, daß es bis zu ihr noch sehr weit ist und die ersten Schritte eben in Richtung "Entstaatlichung" und Dezentralisierung getan werden müßten. Nur von Zeit zu Zeit wurde zaghaft von einer wünschenswerten Ausdehnung des genossenschaftlichen Eigentums oder der Einführung von "Personalaktien" gesprochen. (Es gab, wie weiter unten zu ersehen ist, auch Ausnahmen: z.B. die kompromißlose Haltung des Münchener Professors F. Haffner.) Selbst zu Beginn des Jahres 1992 hielten viele deutsche Ökonomen kurzfristig nur eine "kleine Privatisierung" für zweckmäßig, Großbetriebe aber müßten Schritt für Schritt auf Eigentumsumwandlungen vorbereitet und gleichzeitig saniert werden.

¹⁸ H.-H. Höhmann, Sowjetische Wirtschaft 1990/91, a.a.O., S. 143 f.

¹⁹ Ebenda, S. 147 f.

Was jedoch die zentral und administrativ festgesetzten Preise anbelangt, so war das Verdikt eindeutig: Dies sei einer der wichtigsten Mängel des sozialistischen Systems, der so schnell wie möglich beseitigt werden müsse. Übrigens war weiter oben schon die Rede von der etwas oberflächlichen Herangehensweise der deutschen Wissenschaftler an diese Frage, denn sie erkannten die Unzulänglichkeit einer von der Liberalisierung der Unternehmertätigkeit (was in Deutschland traditionsgemäß mit *Gewerbefreiheit* bezeichnet wird) sowie den realen rigiden Budgetbeschränkungen und der realen Markt-, d.h. finanziellen Verantwortung losgelösten Preisliberalisierung nicht sofort und im vollen Umfang. All dies hätte die Schaffung bestimmter Rahmenbedingungen und Institutionen sowie Spielregeln erfordert - zumindest parallel zur Preisliberalisierung, wenn nicht schon zuvor. Und die Forderung gilt bis heute. Leider gingen die deutschen Experten vor 1992 nur selten intensiv auf diese Momente ein.²⁰

Dennoch wurde in vielen Arbeiten deutscher Autoren vor Beginn der "Gajdar"-Reformen die wichtige Idee einer Beseitigung des staatlichen Diktats auf der Ebene der Betriebe und des Ersatzes direkter Kommandotätigkeit in der Wirtschaft durch indirekte Regulierungsmethoden betont. Selbstverständlich sind Befreiung der Betriebe aus halbfeudaler Abhängigkeit von den übergeordneten Organen ebenso wie von ihrer paternalistischen Bevormundung, Monopolisierung der Wirtschaft und freier Marktzutritt (frei vor allem von administrativer Reglementierung) die wichtigsten Voraussetzungen für die Entstehung des Markts. Unter solchen Bedingungen wäre auch eine Preisliberalisierung adäquat gewesen.

Bekanntlich hat jedoch der Übergang zum Markt ohne Konzeption und ohne dafür geschaffene Voraussetzungen begonnen. So muß es in Rußland offenbar wohl auch sein, wo anstelle einer *Ordnungspolitik* eine *"Auf-gut-Glück"-Politik* kultiviert wird. Die deutschen Experten, die eine so entschiedene Wende bis zuletzt nicht erwartet hatten und ebenfalls über die plötzlich über sie hereingebrochene Vereinigung Deutschlands besorgt waren, machten sich nun an eine prinzipiell neue Aufgabe: die Erforschung der Transformation der zentraladministrativen Wirtschaft in eine Marktwirtschaft.

3. Der dornenreiche Weg der Systemtransformation (1991-1996)

Mit der Untersuchung der Transformationsprozesse wurde auf deutscher Seite im übrigen schon vor Einführung der "radikalen" Reformen in Rußland begonnen. Nach den politischen Veränderungen in Ungarn und der Tschechoslowakei entwickelte sich die Reformpolitik in diesen Ländern bereits 1989 zu einer Transformationspolitik, und 1990 setzte derselbe Prozeß in Polen ein. Die führenden deutschen Spezialisten für das "sowjetische Wirtschaftsmodell" hatten zum Zeitpunkt der Reformen der Gajdar-Regierung also bereits eine gewisse Praxis in der Analyse eines solchen Wandels.

²⁰ Warnungen vor einer oberflächlichen Auffassung des Marktmechanismus und einer Mißachtung der institutionellen Voraussetzungen waren dennoch zu vernehmen, z.B. in Reden und Aufsätzen von Prof. N. Walter, Chefvolkswirt der Deutschen Bank AG (vgl. M. Miegel [Hrsg.], *Das Ende der Sowjetunion*, Baden-Baden 1992, S. 27, 43).

Aber es gab keine Transformationstheorie, und eigentlich gibt es sie bis heute nicht. Wenn z.B. Wissenschaftler der von A. Schüller geleiteten Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme an der Universität Marburg Anstrengungen für die Schaffung einer ganzheitlichen Transformationstheorie unternehmen, zweifeln andere, z.B. der Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung der Wirtschaftssysteme in Jena, M. Streit, an der Möglichkeit der Existenz einer solchen Theorie, da die Veränderungen und der Übergangsprozeß in jedem Land höchst individuellen Charakter tragen.²¹

Freilich ist die Analyse der Marburger Wissenschaftler weitgehend abstrakt und theoretisch, und sie führt nicht zur Lösung einer Reihe einfacher Probleme, vor allem sozialer, sowie zu konkreten Empfehlungen für die politische Entscheidungsfindung (worauf M. Streit besteht). Dennoch kann sich ein solcher, auf der von W. Eucken entwickelten Konzeption der "Interdependenz der Ordnungen" und der Wechselbeziehung wirtschaftspolitischer Elemente basierender Ansatz bei seiner Weiterentwicklung als gerade für die Lösung komplizierter konkreter Probleme der russischen Transformationswirtschaft fruchtbar erweisen.²²

Der Zusammenbruch der KPdSU, des wichtigsten politischen Hindernisses auf dem Weg der Markttransformation, kam für die deutschen Wissenschaftler (selbstverständlich nicht nur für die deutschen) ziemlich unerwartet. Noch zu Beginn des Jahres 1990 galt der Übergang zu einem normalen Markt (mit Privateigentum, Wettbewerb und freien Preisen) nicht als unmittelbar bevorstehend. Außer politischen Gründen wurde auch das Argument fehlender "Triebkräfte" der Transformation angeführt.

Letzterer Umstand ist sehr bezeichnend. Die Geschichte beschämt Wissenschaftler häufiger, als daß sie die Richtigkeit ihrer Prognosen bestätigt. So behaupteten hochqualifizierte russische Experten im März 1990, die Vereinigung Deutschlands könne nicht früher als in fünf bis sieben Jahren - sieben Monate vor diesem Ereignis! - stattfinden, und deutsche Spezialisten wiesen im Juni 1991 voll Überzeugung nach, daß die Bevölkerung der UdSSR keine ausreichende "Unternehmermentalität" und "individualistische Psychologie" besitze und sich das Unternehmertum deshalb dort nicht früher als in zehn bis 15 Jahren, bestenfalls, nach den Worten von M. Miegel, in "500 Monaten"²³ entwickeln könne.

Ende 1994 bezeichnete W. Kartte, der zu jener Zeit über zwei Jahre als Berater in Rußland tätig war, das Einführungstempo der Marktwirtschaft bereits als "atemberaubend", obwohl nach seinen Worten erst in ein, zwei Jahren, wenn die Eigentumsstruktur deutlich wird, vielleicht zu sehen ist, daß dort "eine Marktwirtschaft in unserem Verständnis Fuß faßt". Derselbe Kartte bekräftigte jedoch: "Rußland hat es damit nicht eilig. Rußland hat Zeit; es ist so reich, daß

²¹ Vgl. M. Streit, Ordnungsökonomik - Versuch einer Standortbestimmung, Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, 4/1995, S. 40.

²² M. Streit (wie auch eine Reihe anderer bekannter Transformationsforscher) teilt die Meinung über die Funktionsfähigkeit dieser Methode nicht. Die "Interdependenz der Ordnungen" werde gegenwärtig nicht geprüft, und Variationen verschiedener Systemelemente und -ordnungen könnten sehr willkürlich sein.

²³ M. Miegel (Hrsg.), Das Ende der Sowjetunion, a.a.O., S. 58.

es im Bedarfsfall weitere zehn Jahre eine mittelmäßige Wirtschaftspolitik betreiben kann."²⁴ Rußland, sagte er, sei nicht Japan, das sogar durch drei Tage schlechter Wirtschaftspolitik vom völligen Zusammenbruch bedroht sei.

Zugleich erkannten Kartte, Schüller, Höhmann und Peterhoff an, daß russische Unternehmer, wenn auch mit schlechten Qualitäten, in unerwartet großer Zahl und erheblich schneller als gedacht aufgetaucht seien. R. Peterhoff stellte freilich fest, daß die mechanistische Liberalisierung und Implantation westlicher ökonomischer Instrumente keineswegs automatisch marktwirtschaftliches Verhalten bei der Bevölkerung im allgemeinen und bei den Unternehmern im besonderen erzeugten. Zu einem ernsthaften Hindernis für die Entstehung einer effizienten und menschenwürdigen Wirtschaftsordnung werde "das Fehlen allgemein anerkannter und für alle verbindlicher Werte und moralischer Grundlagen"²⁵. W. Kartte, H.-W. Sinn und H.-H. Höhmann bemerkten im übrigen häufig, dies sei eine "Krankheit" der Übergangsperiode, die mit der Zeit kuriert werden könne. So stellte W. Kartte, indem er die "erstaunlich rasche" Geschwindigkeit der marktwirtschaftlichen Reformen in Rußland hervorhob, fest, "der Unternehmer" dort sei kein Produkt westlicher Kultur, sondern ein "Urtyp", der überall dort aus dem Boden schieße, wo Freiheit einziehe.²⁶

Sehr zurückhaltend mit einer Charakterisierung der heutigen Lage der russischen Wirtschaft als Marktwirtschaft ist A. Schüller. Er spricht häufiger vom "Übergangs"- und "unbeständigen" Zustand, oder aber er verwendet den Ausdruck Bucanans: "Gleichgewicht der Anarchie."²⁷

Nach Meinung Schüllers ist es bisher leider nicht klar, welche "Ordnungskräfte" denn Rußland aus dieser Lage herausführen sollen. Der Marburger Professor bewertet das kreative Potential der heutigen Wirtschaftssubjekte und der Institutionen Staat, Armee, Justiz, Mafia und Kirche skeptisch. Das Problem bestehe darin, daß sie eine auf dem Recht begründete Zivilgesellschaft nicht nur nicht aufbauen wollten, sondern - zumindest unter den gegebenen Voraussetzungen - auch nicht könnten. Damit es *oben* zur Schaffung *günstiger* Bedingungen für marktwirtschaftliches Handeln und eine demokratische Gesellschaft kommen könne, sei es erforderlich, sich *unten* des rechtsstaatlichen Bedarfs bewußt zu werden. Hierzu solle die Entwicklung von Instituten wie Vertragsfreiheit, Privateigentum, Unternehmertum, Interessenverbände und die Regionen mit ihren klar zum Ausdruck gebrachten Bestrebungen beitragen. Durch die so entstehende Aktivität und den entsprechenden Druck könne der Staat zu einer Politik gezwungen werden, die den Aufgaben marktwirtschaftlicher Transformation entspreche. Ein solcher Weg zur Entwicklung einer Zivilgesellschaft und zusammen mit ihr einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung "von unten nach oben" würde eine effizien-

²⁴ Rußland auf dem Weg zur Neuformierung von Interessen, Macht und Strukturen, Symposium der Hanns Martin Schleyer-Stiftung am 1./ 2. 12. 1994 in Berlin, Köln 1995, S. 122 (Zitat aus dem Russischen übersetzt).

²⁵ R. Peterhoff, *Rossija v poiske novogo chozjajstvennogo porjadka*, a.a.O., S. 100, 106-108.

²⁶ W. Kartte, *Den Wandel meistern*, in: *Internationale Politik*, 6/1995, S. 9.

²⁷ Rußland auf dem Weg zur Neuformierung, a.a.O., S. 108 f.

te, nicht deformierte Transformation gewährleisten, wobei sich die Perspektive dieses Wegs für Rußland als völlig realistisch erweisen könne.²⁸

Die russischen Reformen der neunziger Jahre waren im Grunde genommen jedoch die Fortsetzung der in der Perestrojka-Periode begonnenen "Revolution von oben". Preisliberalisierung und Privatisierung der Staatsbetriebe, die umfassendsten und wirklich notwendigsten Maßnahmen der Markttransformation in Rußland, wurden mit *administrativen* Methoden unter Berücksichtigung vor allem der Interessen des Staates durchgeführt. Privatpersonen und Wirtschaftssubjekte paßten sich der neuen Situation so gut sie konnten und nicht immer effizient an: Die Kosten dieser Anpassung erwiesen sich für sie selbst und für die Gesellschaft insgesamt als sehr hoch.

Und dennoch lösten die Reformen des Kabinetts Gajdar sowohl Verwunderung über diese unerwartete Entschlossenheit als auch Wachsamkeit aus. Befürchtungen verbanden sich vor allem damit, daß eine unzusammenhängende "Auf-gut-Glück"-Politik zur Bildung eines nicht funktionsfähigen Markts führen könnte, der Strukturfragen vertieft und soziale Probleme verschärft. Dadurch würde die Entwicklung zu einem effizienten Konkurrenzmarkt und einer demokratischen Gesellschaft gebremst, und es entstünden neue Formen des Autoritarismus oder sogar Totalitarismus.

Unmittelbar nach der Preisliberalisierung beurteilten deutsche Experten diese Tatsache ohne jeglichen Enthusiasmus. Die Situation wurde als "politisches Chaos und institutionelle Anarchie" sowie "Mischung aus Transformations- und makroökonomischem Schock" charakterisiert.

Der Hauptmangel wurde wie zuvor im Fehlen einer durchdachten Konzeption sowie in punktuelltem Vorgehen, Inkonsequenz und unzureichender Interdependenz der Reformschritte gesehen - was selbstverständlich nicht nur mit mangelnder konzeptioneller Durcharbeitung zusammenhing, sondern auch mit schwachem politischem Willen wie schwacher Macht, die starken Widerstand fürchtete. Die meisten Experten betonten die Richtigkeit des folgenden Reformablaufs: zuerst Herstellung der institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft und danach Preisliberalisierung und Marktöffnung. Sie räumten allerdings ein, daß die extreme, vom völligen Zusammenbruch bedrohte Finanz- und Wirtschaftslage Ende 1991 der Regierung keine andere Wahl gelassen habe als die vorrangige Preisliberalisierung.²⁹

Aber dabei durfte man nicht stehenbleiben und abwarten, bis eine "unsichtbare Hand" für die Regierung die Arbeit macht. Nur die wenigsten deutschen Ökonomen, Anhänger der Vorstellungen Hajeks, hielten dies für möglich (z.B. fand der ultraliberale Vortrag Najschuls im

²⁸ Ebenda.

²⁹ Die wirtschaftliche Lage Rußlands und Weißrußlands: Systemtransformation am Scheideweg, DIW (B), IfW (K), IWH (H), 1. Bericht, 1992, S. 8. (Dieser Bericht wird nach der Endvariante des Manuskripts zitiert.) Seit Herbst 1992 publizieren drei führende deutsche Forschungsinstitute - das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, DIW (Berlin/B/), das Institut für Weltwirtschaft an der Kieler Universität, IfW (Kiel/K/) und das Institut für Wirtschaftsforschung, IWH (Halle/H/) - auf Anforderung des Bundesministeriums für Wirtschaft regelmäßig analytische Beiträge zur russischen Wirtschaftslage und zum Reformverlauf.

Walter-Eucken-Institut in Freiburg volle Zustimmung). Die meisten aber betrachteten die Schaffung eines minimalen Rechtsrahmens (besonders im Bereich des Föderalismus und der Vertragsfreiheit) sowie die Stimulierung des Wettbewerbs in allen Sektoren ("zur Nutzung der Produktivitätsreserven ist Konkurrenz wichtiger als Privatisierung"³⁰) als dringlichste und wichtigste Aufgaben. Einen besonders bedeutenden Schritt sollte die völlige Trennung der staatlichen und betrieblichen Finanzen darstellen, was bis heute nicht geschah. Im Zusammenhang damit hielt es eine Reihe von Ökonomen (z.B. der ehemalige Mitarbeiter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, Professor U. Hiemens, einer der Autoren der zitierten Berichte der drei Institute) für zweckmäßig, eine Geldreform durchzuführen, die in Verbindung mit wirklich "rigiden Budgetbeschränkungen" für Staatsbetriebe zum Signal für eine neue Politik zur Sicherung der Geldstabilität würde.

Allerdings blieb die Frage offen, wer die "richtigen" Reformen durchführen soll und wie dies zu geschehen hat. Die russische Exekutive verwendete (und verwendet) häufig Erlasse anstelle von Gesetzen, was bekanntlich mit der Notwendigkeit begründet wurde, die Reformen zu beschleunigen und Verzögerungen sowie Verzerrungen seitens der Legislative auf ein Minimum zu reduzieren. Bereits 1992 hoben deutsche Experten jedoch den prinzipiellen Mangel der "Erlaßpolitik" hervor - abgesehen davon, daß die Dekrete noch schlechter als die Gesetze ausgeführt werden: "Es entsteht ein System von Gesetzen, das wenig zur Marktwirtschaft paßt. Anstelle einer gesetzlichen Verankerung der rechtlichen Grundlagen der individualistisch orientierten Marktwirtschaft wie Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit und Grenzen des Staatssektors wurden Versuche unternommen, Sonderprobleme zu lösen, darunter häufig Details, die keiner Gesetzesform bedürfen und mit einer Fülle von Abgrenzungs- und Definitionsproblemen belastet sind. Dies reduzierte die Transparenz des Wirtschaftslebens, destabilisierte die Erwartungen und trug nicht zum Vertrauen in die Reformen bei."³¹

Der Ende 1994 publizierte fünfte Bericht der drei deutschen Wirtschaftsinstitute war bei der Beurteilung von Verlauf und Ergebnis der Reformen von Optimismus weit entfernt. Hiervon zeugt auch sein Untertitel: "Fortsetzung des Niedergangs ohne hinreichenden Strukturwandel"³².

Der Hauptgrund für die negative Entwicklung der russischen Reformen im Jahre 1994 wurde darin gesehen, daß für eine ganze Reihe dringlicher Wirtschaftsprobleme keine Lösungsmöglichkeiten gefunden wurden, die zu einer Festigung der wirtschaftlichen Stabilität beigetragen hätten.³³ Deshalb seien Teilerfolge z.B. im Kampf gegen die Inflation durch eine Lockerung der Haushalts- sowie Geld- und Kreditpolitik zunichte gemacht worden. Nach Meinung der Experten dieser führenden Institute ergab sich die Inkonsequenz der Wirtschaftspolitik ge-

³⁰ Ebenda, S. 44 f.

³¹ Ebenda, S. 7.

³² Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Fortsetzung des Niedergangs ohne hinreichenden Strukturwandel, DIW, IfW, IWH, 5. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 47-48/1994.

³³ Ebenda, S. 826.

setzmäßig aus der Lückenhaftigkeit und dem fragmentarischen Charakter der Reformmaßnahmen. Und diese Schlußfolgerung kann als völlig begründet gelten.

So führte die Einstellung von Haushaltssubventionen oder der Vergabe von Vorzugskrediten (die im Grunde genommen ebenfalls den Charakter von Zuschüssen trugen) an Unternehmen zu einem Anwachsen der Verschuldung der Betriebe untereinander sowie gegenüber Banken und dem Staatshaushalt. Wie auch zu Beginn der Reformen blieben die formal privatisierten Betriebe in finanzieller Hinsicht unselbständig, waren doch die staatlichen und betrieblichen Finanzen nicht voneinander getrennt. Wie bereits darauf hingewiesen, erkannten deutsche Spezialisten von Anfang an die äußerste Notwendigkeit dieses Schritts für einen Erfolg der marktadäquaten Umgestaltungen der Wirtschaft insgesamt. (Dies erwähnten bedeutende Wissenschaftler wie K. Watrin, G. Giersch, H.-W. Sinn, A. Schüller und U. Chiemens in Gesprächen mit dem Autor.) Aber die Lösung dieses Problems, sozusagen durch eine gleichzeitige, allgemeine und nichtinflationäre gegenseitige Verrechnung, nach der der gesamte Zahlungsverkehr dann geregelt erfolgen sollte³⁴, erwies sich als scheinbar.

Das Problem der finanziellen Lage der Betriebe im allgemeinen und der Nichtzahlungen im besonderen hat sich als äußerst schwierig herausgestellt und besteht aus vielen Faktoren; einfache Lösungen waren hier nutzlos. Denn es handelt sich nicht nur um den Mangel an Umlaufmitteln (jedes Vollpumpen der Betriebe mit Geld bewirkte in der Tat einen sofortigen Inflationsschub), sondern auch um eine ganze Palette struktureller, institutioneller, sozioökonomischer und politischer Faktoren. Bleibt man im Rahmen der Geldpolitik oder wird sie bestenfalls durch strukturelle Aspekte ergänzt (was für die Berichte der drei Wirtschaftsinstitute charakteristisch ist), ist es beinahe unmöglich, für diese Krankheit eine wirksame Heilmethode vorzuschlagen.

Die Nichtzahlungen sind jedoch nicht nur ein Geldphänomen. Zu Rückständen kommt es ebenfalls aufgrund erhalten gebliebener Preisdisproportionen, vor allem monopolbedingt hoher Transporttarife oder umgekehrt mit Hilfe staatlicher Subventionen zu stark herabgesetzter Preise für Energieressourcen. Auch alle anderen als frei geltenden Preise sind keine Markt- und Wettbewerbspreise, und *Marktgeschäfte zu eigentlich nicht vom Markt bestimmten* Preisen zu machen, ist äußerst schwierig. Darüber hinaus sind Nichtzahlungen für Betriebe von Vorteil, denn sie ermöglichen es, Steuern zu hinterziehen, aber auf Unterstützung und Kredite zu hoffen. Hinter offiziellen Nichtzahlungen verbergen sich häufig reale, aber "Schatten"zahlungen im Interesse begrenzter Gruppen. Im Rahmen der totalen Nichtzahlungen werden nicht nur die Voraussetzungen für das Agieren verbrecherischer Gruppierungen in der

³⁴ Diese Methode wurde 1992 und 1994 von H.-W. Sinn, Professor an der Münchner Universität, vorgeschlagen. Er wies nach, daß es bei ihrer richtigen Anwendung zu keinerlei Inflation kommt. Dafür hätten im Endergebnis alle Unternehmen die gleichen Startbedingungen, und in der Folge könne die Arbeitseffizienz eines jeden von ihnen objektiv bewertet werden. In einer öffentlichen Diskussion konnte der Autor damals kein besseres Gegenargument finden als jenes, daß eine "richtige Anwendung" dieser Methode nicht gelingen könne und Störungen sowie Verzögerungen - z.B. aufgrund einer unpräzisen oder strittigen Bestimmung der Schuldenhöhe - unter den Bedingungen hoher Inflation die ganze Arbeit zunichte machen würden.

Wirtschaft geschaffen, sondern die gesamte Wirtschaftstätigkeit wird kriminalisiert - wobei es oft zu einer Verflechtung großer Unternehmen mit staatlichen Strukturen kommt.

Die Umgehung des Problems der Nichtzahlungen ist für Unternehmen häufig die Rettung, da radikale Lösungen (nach Sinn) unweigerlich den vollständigen und nicht zu korrigierenden Bankrott offenbaren würden. Realer Bankrott aber würde eine Welle von Massenarbeitslosigkeit und eine gravierende Verschärfung der Krise in vielen kleinen "Fabrikstädten" auslösen. Für die teure Umsiedlung und Schaffung neuer Arbeitsplätze wären enorme Summen erforderlich, die es genauso wenig gibt wie für die Subventionierung alter Produktionsstätten.

Die Stabilisierungsversuche nach 1992 waren unvollständig und berücksichtigten wichtige, die Inflation beeinflussende Faktoren nicht. Das einseitige Herangehen an die Inflationsbekämpfung komplizierte sowohl die finanzielle Stabilisierung als auch die Produktionsbedingungen. Nach Meinung einiger deutscher Spezialisten wurde es von den Interessen gewisser Gruppen bestimmt, für die es vorteilhaft war, einen Teil der Ausgaben in außerbudgetäre Fonds zu verlagern oder Subventionen durch "weiche", faktisch nicht rückzahlbare Kredite zu ersetzen.³⁵ Aber 1995 wurden, so Mitarbeiter des DIW, die Konsequenzen gezogen, und die Politik wurde folgerichtiger: Das Haushaltsdefizit wird nun nicht mehr durch Kredite der Zentralbank, sondern über den Kapitalmarkt finanziert.

Fragen der finanziellen und monetären Stabilisierung waren und sind die wichtigsten Probleme, die die deutschen Forscher verfolgen. Aber nicht weniger Bedeutung maßen sie der Aufgabe der Schaffung effizienter, marktgemäßer Wirtschaftseinheiten bei. In dieser Hinsicht fiel ihre Einschätzung des Privatisierungsprozesses sehr widersprüchlich aus.

Es wurde bereits festgestellt, daß eine effiziente "große" Privatisierung als schwer durchführbar und überhaupt nicht als vorrangig galt. Wichtige Gründe hierfür waren nicht nur fehlendes freies Kapital, sondern auch fast unlösbare Widersprüche zwischen potentiellen Investoren und Belegschaften. Lange Zeit herrschte keine Klarheit darüber, wie die Privatisierung technisch ablaufen würde. Deshalb erschien die geplante Privatisierung selbst bei gutem Willen aller potentiellen Beteiligten als kaum realisierbar.

Eine große Privatisierung ist nach Ansicht sogar der Neoliberalen des Kieler Weltwirtschaftsinstituts "aufgrund des Fehlens institutioneller Voraussetzungen" kurzfristig nicht zu verwirklichen; deshalb müßten die Großbetriebe so schnell wie möglich "kommerzialisiert" und die Privatisierungsanstrengungen auf die "kleine Privatisierung" konzentriert werden.

Gleichzeitig hielten Sowjetologen wie Prof. F. Haffner, die die ungeheuere Schwierigkeit der Lösung der Eigentumsfrage in den postsozialistischen Ökonomien erkannten, einen klar definierten rechtlichen Schutz der Wirtschaftssubjekte, die Entscheidungen zu treffen haben, für eine unbedingte Voraussetzung der Markttransformation. Deshalb werde die Schaffung von Privateigentum zu einem der wichtigsten Elemente der Transformation und die notwendige

³⁵ W. Schrettl/U. Weißenburger, Fortsetzung des Niedergangs oder Beginn eines Aufschwungs?, in: DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 1/1996, S. 41.

Voraussetzung für das Entstehen von Märkten und selbständigen Wirtschaftseinheiten, die auf den Märkten agieren.³⁶

A. Schüller bekräftigte, gesellschaftliches (staatliches) Eigentum sei mit einer effizienten Marktwirtschaft deshalb nicht vereinbar, weil es einer Fülle konkreter Vorschriften, Anweisungen und spezifischer Beschränkungen bedürfe, die die Wirksamkeit der Marktmechanismen untergraben. Aber auch der Übergang von staatlichem zu Privateigentum könne sich als ineffizient herausstellen - und dann gebe es weder Vorschriften noch Möglichkeiten marktwirtschaftlicher Regulierung.³⁷

Am wahrscheinlich wohlwollendsten bewertete W. Kartte die in Rußland durchgeführte Voucher-Privatisierung "à la Tschubajs". Er hält es für ein großes Verdienst Jelzins, daß er den marktwirtschaftlichen Aktionen Gajdars und Tschubajs' politische Deckung gewährte. Dabei ist er sich gleichzeitig sehr bewußt, daß diese Privatisierung keine realen Privateigentümer geschaffen, nicht zu einem Anstieg der Investitionen in die privatisierten Betriebe geführt und schließlich die Steigerung der Produktionseffizienz nicht garantiert hat. Darüber hinaus blieben viele Industriebetriebe, selbst wenn sie formal Privatunternehmen geworden wären, von der Fürsorge des Staates abhängig.³⁸ Aber dennoch sei ein jeder Gauner ein besserer Hausherr als ein Staat, der sein Eigentum zu verwalten nicht in der Lage sei.³⁹

Bereits 1992 betonte W. Kartte als damaliger Präsident des Bundeskartellamts in der Diskussion auf einem Wirtschaftskongreß der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, daß eine Privatisierung in Rußland an sich nichts bringe, wenn kein Wettbewerbsumfeld entstünde und die Betriebe nicht ständigem Konkurrenzdruck ausgesetzt seien sowie für die Ergebnisse ihres Wirtschaftens keine materielle Verantwortung trügen. Deshalb unterstützte er damals die These des Autors, daß die Staatsbetriebe vor einer Privatisierung wirklich kommerzialisiert werden müßten, d.h. sie seien aus der Budgetfinanzierung herauszunehmen (Trennung der Finanzen des Staates und der Finanzen der Betriebe), und ihre Produktionstätigkeit müsse nach den Marktergebnissen bewertet werden. Für eine erfolgreiche Kommerzialisierung wäre aber eine ganze Reihe vorheriger Maßnahmen des Staates erforderlich: Demonopolisierung, Umstrukturierung auf Betriebsebene sowie Sanierung und Schließung einzelner Unternehmen. Selbstverständlich erfordere all dies erhebliche Zeit und keine geringen Kosten.

Heute aber hat W. Kartte seinen Standpunkt geändert und neigt mit unseren "Privatisierern" (z.B. D. Wassilew) eher der Auffassung zu, daß in der ersten Etappe der Staat einfach schnell aus den Betrieben hinausgedrängt werden mußte und eine Primärverteilung des Eigentums

³⁶ F. Haffner, Ökonomische Rahmenbedingungen der Systeme sozialer Sicherheit in Ostmittel- und Osteuropa, in: Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas, Berlin 1993, S. 62.

³⁷ A. Schüller, Probleme des Übergangs von der Staatswirtschaft zur Marktwirtschaft, in: Zur Transformation von Wirtschaftssystemen: Von der Sozialistischen Planwirtschaft zur Sozialen Marktwirtschaft, Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Marburg, 15/1990, S. 18.

³⁸ W. Kartte, Den Wandel meistern, a.a.O., S.11.

³⁹ Vgl. A. Čepurenko, Rynočnaja transformacija v stranach Vostočnoj Evropy: modeli i opyt, in: Politèkonom, 1/1996, S. 67.

durchzuführen war; erst danach, in der zweiten Etappe, beginne der - teilweise spontane, teilweise gelenkte - Prozeß der Umverteilung des Eigentums, in dem auch effiziente Eigentümer und Investoren gefunden werden sollen.

Eine solche Begründung für die erste Privatisierungsetappe entstand in der Tat nicht post faktum, sozusagen als Rechtfertigung, sondern ganz zu Beginn des Privatisierungssepos, als es aus politischen Überlegungen heraus notwendig war, den Machtpositionen der kommunistischen Nomenklatura einen schnellen und tödlichen Schlag zu versetzen. An Effizienz dachte man damals zuletzt. Aber wenn eine derartige Taktik auch "politischer Zweckmäßigkeit" entsprach, so kann der strategische Fehlschlag dem gesamten Transformationsprozeß einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen. Denn es ist zu beobachten, daß sich die zweite Etappe im Grunde genommen überhaupt nicht entwickelt und anstelle des "strategischen Investors" erneut die Gestalt des Administrators - wenn auch aus der neuen Nomenklatura - auftaucht.

Anders wurde die russische Privatisierung von Wissenschaftlern des Marburger Instituts eingeschätzt. Bereits im Frühjahr 1992 nannten R. Peterhoff und G. Schneider als einen der wesentlichen Mängel der Privatisierungsprojekte, -programme und -gesetze seit 1990, daß die ungenügende Kapitalausstattung der Großbetriebe nicht beachtet worden wäre.⁴⁰ Aus dem Verkauf der Aktien hätten die Unternehmen in der ersten Etappe praktisch überhaupt keine Einnahmen erhalten, denn mit den Privatisierungsgewinnen sollte das Haushaltsloch wenigstens teilweise gestopft werden - und das gilt heute immer noch. Die Bewertung eines Unternehmens bei fehlenden Marktpreisen und nicht vorhandenem normalem Kapitalmarkt wäre praktisch unmöglich.

Auf prinzipielle Privatisierungsfehler wurde auch in den Berichten der drei Wirtschaftsinstitute hingewiesen: "Durch diese Art der Privatisierung wächst die Gefahr, daß die Erhaltung alter Strukturen und damit alter Arbeitsplätze gegenüber der volkswirtschaftlich gebotenen Strukturanpassung auch in Zukunft die Oberhand behält."⁴¹ Alle diese Mängel sind - trotz der 1994 verkündeten Geldetappe der Privatisierung und der Entstehung eines Fonds-Markts - bis auf den heutigen Tag bestehen geblieben.

Noch bevor das Gesetz der Rußländischen Föderation "Über die Privatisierung der staatlichen und städtischen Betriebe" (1992) mit seiner berühmten "zweiten Variante" von Privilegien für Arbeitskollektive in Kraft trat, bemerkten R. Peterhoff und G. Schneider, daß es notwendig sei, eine Kompromißlösung für das komplizierte Problem einer gerechten Erstausrüstung mit Eigentumsrechten zu finden, das der Markt aus sich heraus nicht bewältigen könne.⁴² Aber die dem Personal bei der Privatisierung der Betriebe eingeräumten Vorrechte stellten keine

⁴⁰ Vgl. R. Peterhoff/G. Schneider, Privatisierung in Rußland, in: H. Leipold (Hrsg.), Privatisierungskonzepte im Systemwandel, Arbeitsberichte zum Systemvergleich, Marburg, 16/1992, S. 93.

⁴¹ Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Monetäre Orientierungslosigkeit und realwirtschaftlicher Aktionismus, DIW, IfW, IWH, 3. Bericht, in: DIW-Wochenbericht, 42/1993, S. 595.

⁴² Ch. Watrin, Vom sozialistischen zum privaten Eigentum, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg., 1990, S. 125.

solche Lösung dar, denn das Personal habe kein langfristiges Interesse an der Investierung von Kapital, und auch mit dem Wesen der Privatisierung kenne es sich schlecht aus.⁴³

Im Endergebnis wurde die Privatisierung nach einer der ineffizientesten Varianten durchgeführt, und wir haben die Früchte zu ernten. Die bereits in diesem Jahr vorgenommenen Einschätzungen deutscher Ökonomen geben keinen Anlaß zu Optimismus. "Die in der ersten Etappe gewählte Privatisierungsform führte zum Entstehen von Eigentumsstrukturen, die nicht zur notwendigen Strukturanpassung und Belebung der Investitionstätigkeit beitragen. Die zweite Privatisierungsetappe aber entwickelte sich im vergangenen Jahr äußerst schwach. Das Ziel dieser Etappe - das Ausfindigmachen von Investoren mit viel Kapital - ist bis heute nicht erreicht."⁴⁴

Äußerst realistisch bewertet H.-H. Höhmann die Privatisierung in der russischen Wirtschaft und stellt fest, daß sie eher formal sei und bisher wenig zur Sanierung der Produktion und Umstrukturierung beitrage.⁴⁵ Seiner Meinung nach besteht das Problem nicht nur in ihren unregelmäßigen Praktiken und der rechtlichen Unklarheit ihrer Durchführung, nicht nur in der Kriminalisierung dieses Prozesses, sondern auch in der faktischen Beibehaltung der staatlichen Unterstützung der privatisierten Großunternehmen - sei es in Form von Direktsubventionen oder durch zielgerichtete Kredite. Indessen fehle es an Kapital für normale Finanzmärkte. Dadurch schwächten sich Stimuli zur Effizienzsteigerung ab oder entfielen ganz, und es gebe auch keinen Wettbewerbsdruck. "So kann die Privatisierung nur dann zum Gelingen einer systempolitischen Wende beitragen, wenn komplementär zu ihr ein monetärer und fiskalischer Neuanfang versucht wird."⁴⁶

Die Erklärungen einiger Mitglieder der Regierung Tschernomyrdin und dessen eigene zu einer rigiden Finanzpolitik betrachten Höhmann und viele anderen Forscher als politische Deklarationen, da sie nicht durch Sanierungsmaßnahmen für Verlustbetriebe erhärtet werden, die nach wie vor Subventionen erhalten. In diesem Kontext wird auch die vermutliche Verschärfung der "Industriepolitik" bewertet: Sie habe offenbar die Aufgabe nicht so sehr einer Anpassung der russischen Industrie an die Erfordernisse des Binnen- und Weltmarkts als vielmehr deren Rettung vor dem totalen Zusammenbruch, einer Abfederung der Folgen und einer Reduzierung des Deindustrialisierungsbereichs.

Im übrigen hat die sich in den letzten fünf Jahren in Rußland vollziehende Deindustrialisierung (unverhältnismäßig starker Rückgang der Industrieproduktion im Vergleich zu anderen Zweigen) nach Meinung einiger deutscher Experten nicht nur negative Seiten. Darüber hinaus sei dieser Prozeß gesetzmäßig, und nur seine Geschwindigkeit, die soziale Probleme schaffe, sowie die Angst vor einem Verlust strategisch wichtigen Potentials riefen negative Reaktionen russischer Beobachter und Politiker hervor.

⁴³ Vgl. R. Peterhoff/G. Schneider, Privatisierung in Rußland, a.a.O., S. 93, 114 f.

⁴⁴ Die wirtschaftliche Lage Rußlands: Fortsetzung des Niedergangs ohne hinreichenden Strukturwandel, a.a.O.

⁴⁵ H.-H. Höhmann, Marktwirtschaft ohne Alternative?, a.a.O., S. 198.

⁴⁶ Ebenda.

Die deutschen Ökonomen betrachten die gegenwärtige Deindustrialisierung objektiv eher als Chance für eine effiziente Umstrukturierung denn als endgültigen wirtschaftlichen Zerfall. So versteht R. Götz diesen Prozeß als "Abbau der Überindustrialisierung", die eine Folge der früheren Politik der bevorzugten Entwicklung der Schwerindustrie als volkswirtschaftlichen Kernbereichs sei.⁴⁷ Zugleich vermeiden es die deutschen Autoren (u.a. auch Götz), diese Tatsache weiter zu beurteilen und zu erklären, obwohl sie auch darauf aufmerksam machen, daß neben dem Maschinenbau und den sogenannten "Hochtechnologie"-Zweigen (Elektronik, Gerätebau u.ä.) ein besonders starker Rückgang in den Jahren 1991-1995 für die Leicht- und in geringerem Maße für die Nahrungsmittelindustrie charakteristisch gewesen sei.

In der Tat wurde die auch bisher nicht besonders entwickelte Konsumgüter- und Lebensmittelproduktion durch die Liberalisierung in eine tiefe Krise gestürzt. Hierin ist eindeutig kein positiver Aspekt zu sehen, wobei dieser einschneidende Rückgang nicht einmal mit ausländischer Konkurrenz erklärt werden kann: Die potentielle Nachfrage auf dem gesamten russischen Territorium wird durch den Import nicht befriedigt. Das Problem besteht eher in der Herausbildung neuer Preisdisproportionen und der Untauglichkeit der auf billige Rohstoffe und Energie zugeschnittenen Technologien zur Kostensenkung. Darüber hinaus ist die potentielle Nachfrage aufgrund des Mangels an realen Geldmitteln in den Händen der Verbraucher/-innen (Nichtauszahlung des ohnehin niedrigen Lohns, Inflation usw.) denn auch potentiell geblieben. Konnte die Nahrungsmittelindustrie nach und nach an Boden gewinnen (sie entschied übrigens bei Importwaren den Qualitätswettbewerb für sich), so bedurften die Leichtindustrie und die Produktion anderer Konsumgüter der strukturellen Umgestaltung.

Die deutschen Wissenschaftler nehmen gegenüber Forderungen nach einer umfassenden Struktur- und Industriepolitik jetzt jedoch eine sehr vorsichtige, wenn nicht sogar negative Haltung ein.⁴⁸ (Übrigens betrachtet R. Götz bereits den Versuch, die umfassende Subventionierung strategischer Zweige durch die Konzeption einer selektiven Strukturpolitik zu ersetzen, als Fortschritt.) Mit ihrer Hilfe werde eine Verhinderung der gegenwärtigen Etappe der Deindustrialisierung kaum gelingen. Im übrigen fehle es auch an Geld. Und unter Bedingungen, wo Geld zu einer "begrenzten Ressource" geworden sei, wäre es besser, es für die Linderung sozialer Probleme zu verwenden als für zweifelhafte Experimente mit der Industriestruktur.

Allem Anschein nach haben die deutschen Experten in vielem recht. Aber wie oben bereits erwähnt, berücksichtigen sie das Fehlen anderer wirksamer Kräfte neben den wirtschaftlich-politischen für Strukturverlagerungen in unzureichendem Maße. Es ist klar, daß eine Strukturpolitik (Industrie-) zum Scheitern verurteilt ist, wenn sie ihre alte Struktur aufrechtzuerhalten versucht. Aber es steht in ihren Kräften, zum Aufbau einer neuen beizutragen.

Heute werden die durch die objektive Widersprüchlichkeit des Transformationsprozesses bedingten, nicht eindeutigen und in vielem konträren Reformeinschätzungen von der unauf-

⁴⁷ R. Götz, Rußland auf dem Weg zur Deindustrialisierung?, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung, a.a.O., S. 248.

⁴⁸ Ebenda, S. 253.

geregten Feststellung der Tatsache abgelöst, daß in Rußland trotz der offensichtlichen Fortsetzung der Reformen noch nicht bald eine funktionsfähige Marktwirtschaft im westlichen Sinne entsteht. Darüber hinaus geht die Entwicklung der Transformation möglicherweise "nicht ganz" in Richtung Markt, obwohl es kaum zu einer Rückwärtswende kommen wird.

Trotz aller Befürchtungen und Zweifel bleibt den deutschen Wirtschaftswissenschaftlern/-innen jedoch die Hoffnung, daß eine rationale Wirtschaftspolitik der russischen Führung und die Anstrengungen der vielen Wirtschaftssubjekte das Land zu einer effizienten und menschenwürdigen sozialen Marktwirtschaft führen können.

Wladimir Gutnik

**Assessment of the Reforms in the USSR and Russia
by German Experts**

From Romantic Perestroika to Crisis-Ridden Systemic Transformation

Bericht des BIOst Nr. 8/1997

Summary

Introductory Remarks

The achievements of German economic "Sovietology" and comparative studies, frequently underrated in Russia, are above all the following: firstly, during the Soviet era, these fields of study analysed the material flaws in the economic mechanism and, by virtue of just that analysis, came to the conclusion that the system as a whole was inefficient. Secondly, they highlighted the complexity of change, the essential importance of complementing "macro-economic stabilisation" by institutional restructuring. The findings of German experts can help induce Russian reformers to change their lax attitudes towards the institutional aspects of transformation. This is one of the keynotes of the present study, which the author conducted on the basis of pertinent publications, mostly by scholars at the Federal Institute for East European and International Studies (BIOst), Cologne, and at the universities of Munich and Marburg, and of his own numerous talks with German economists during the period 1987-1996.

Findings

1. German Sovietologists' criticism of socialist economics was generally characterised by sound arguments and based on serious analysis. This was to some extent a by-product of the West German scholars' detailed study of the economy of the GDR. In other words, the German experts identified material flaws in the Soviet economic mechanism, analysed them, and came, by virtue of just that analysis, to the conclusion that the system as a whole was inefficient. But such an analysis was unacceptable to its subjects. West German Sovietology in the pre-perestroika period was of practically no interest to Soviet economists and politicians, nor to their efforts to understand the problems affecting the development of their country.
2. One particular achievement by the German experts was the formulation of the theory of the essential importance of complementing "macro-economic stabilisation" by institutional restructuring. Unfortunately, the Russian reformers ignored institutional aspects in the first phase of transformation and pursued a pinpoint policy instead of a complex of interdependent measures. Still, German scholars have to some extent stimulated the work of

the Russian specialists in this direction. In the incipient, hopefully creative, new phase of transformation, the notions of "Ordnungspolitik" are gaining acceptance not only among Russian experts but also among Russian politicians.

3. Characteristic of how perestroika was assessed from the German viewpoint in the years 1988-1990 was a mixture of euphoria and distrust. The euphoria was essentially the result of the unprecedented openness (*glasnost*), while distrust was generated by the absence of any social forces that would have been in a position to bring about radical changes. The "ossification" of the Soviet political system was seen as the main obstacle to any real reforms designed to transform the centrally-planned administrative economy into a market economy.
4. The attempts at change in the eighties were described by German scholars as "zigzagging", the strategy for change as "mosaic-like". Even at that time, they were already formulating the theory of the need for a "*system policy*" - a policy for changing the structure and functions of the economic system. But such changes were impeded not only by political obstacles but also by the lack of any mature conceptual design for the economic reforms, by the inconsistency and inadequate inter-dependence of the steps undertaken, and by contradictions between the individual objectives and directions of the various activities pursued in the field of economic policy. At the same time, however, there were those who pointed out the need for the inter-dependent and parallel implementation of a system policy - including such institutional changes as the transition to private ownership and the de-centralisation of decision-making - and for a structural and equitable social policy.
5. In the debate about the nature of the Russian reforms, however, the most important question was that of the fundamental choice (or, as W. Eucken called it at the time, the "universal decision"): do reforms guarantee an evolution towards a real market economy, or does the previous economic order remain in place, albeit in improved form?
6. The German scholars observed that decentralisation at the micro-level but without the establishment of the necessary background and institutional prerequisites, especially the institution of private ownership, would lead to a loss of controllability. They recognised the inadequacy of liberalisation of prices unless accompanied by the liberalisation of entrepreneurial activity (freedom to conduct business) and without regard to the existing rigid budget restrictions and to actual market, i.e. financial, responsibilities; but they failed to recognise this immediately and in its full scale. All this would have required the creation of certain background conditions, institutions and rules of play - at least in parallel with the liberalisation of prices, if not beforehand.
7. To this day, no transformation theory has yet been elaborated, neither in the East nor in the West. Indeed, the question as to whether such a theory is necessary or even possible is up for debate, because the changes and the transition processes in the various countries undergoing transformation exhibit highly individual characteristics. Nevertheless, an analysis of the restructuring actually achieved in Russia by comparison with other reforming countries does provide a good basis for the development of a transformation theory.

8. The mental peculiarities of the Russians (male and female) have proved to be not such a major obstacle to market transformation as was initially assumed. The German experts acknowledged that Russian entrepreneurs had emerged in unexpectedly large numbers and much more quickly than had been anticipated, even if they were not always of the best quality. But many are of the opinion that it is unfortunately still not clear which "forces of order" are supposed to lead Russia out of its crisis-ridden situation. The problem, as they see it, is that the elites and the most powerful social groups were not only not interested in building up a civic society based on the rule of law but that - at least under the circumstances as they stand at present - they could not do so even if they wanted to. In order for it to be possible to create *favourable* conditions *at the top* for market-economy activity and a democratic society, it was essential that the need for the rule of constitutional law be appreciated *at the bottom*. The development of institutions such as freedom of contract, private ownership, entrepreneurialism, interest groups and the regions with their clearly expressed aspirations should help to bring this about. The activity and the corresponding pressure thus generated could force the state to pursue a policy in keeping with the tasks of market-economy transformation. Such a path to the evolution, "from bottom to top", of a civic society and, at the same time, of a market-economy system based on free competition would ensure an efficient transformation, free from deformations. The prospect held out by this path could prove by all means realistic for Russia.
9. Even the "radical" reformers of the Gaidar government, for all they met with approval, also triggered alertness. Fears focused above all on the possibility that a non-coherent "happy-go-lucky" policy could lead to the emergence of a non-functional market that would intensify the structural difficulties and aggravate social problems. This would hamper the evolution of an efficient, competition-based market and a democratic society and would give rise to new forms of authoritarianism or even totalitarianism. The situation immediately following the liberalisation of prices was characterised as "political chaos and institutional anarchy" and as a "mixture of transformation and macro-economic shock".
10. Financial and monetary stabilisation problems were and still are the most important subjects of research for German scholars. But no less attention has been paid to the task of creating efficient, market-compatible economic units. In this respect, their assessments of the privatisation process have been highly diverse. One widespread view holds that, in the initial phase, the state should simply have been ousted from the enterprises as quickly as possible and a primary distribution of ownership carried out; only then, in the second phase, could the process - partly spontaneous, partly steered - of redistributing ownership begin, a process in which efficient owners and investors should be found. Another line of thought holds that the privatisation process should be geared primarily towards equipping the large-scale enterprises with sufficient capital. The sell-off of shares in the first phase had netted the enterprises practically no income at all, because the gains made from privatisation were intended to be used to plug the budget gap, at least in part. On the whole, privatisation, which up to now has done little to help revive production and accelerate restructuring, is seen as having been largely a formality, which is really true.

11. Though correct in many respects, the assessments of the German experts nevertheless do not make adequate allowance for the fact that it is not only the economic and political but also other effective forces that are lacking which would be essential for structural change. For this reason, transformation policy must be pursued actively and must be diverse in nature. It is clear that an (industrial) structure policy is doomed to failure if it attempts to preserve the old structures. But it does have the power to promote the construction of new ones.
12. Nowadays, the not unequivocal and in many cases even contradictory assessments of the reforms are giving way to dispassionate acknowledgement of the fact that, although the reforms are obviously being continued, there is no sign of a functional market economy along Western lines emerging in Russia in the near future. The chances are very high, however, that the efforts of many interested parties - from the Russian enterprises themselves to the international economic organisations - could guide Russia towards an efficient and humane social market economy.